ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA
VOL. XXXVIII, 7 SECTIO G 1991

Uniwersytet Lwowski

Włodimir M. KAMPO

Problemy regulowania statusu konstytucyjnego niepodległego państwa ukraińskiego

Problèmes relatifs à la réglementation du statut constitutionnel de l'Ukraine indépendante

Od chwili uchwalenia przez parlament Ukrainy 16 VII 1990 „Deklaracji o suwerenności państwowej" centralnym zagadnieniem w dziedzinie polityczno-prawnej stało się przygotowanie i uchwalenie nowej konstytucji. Na 12 posiedzeniu II Sesji Rady Najwyższej USRR powołano Komisję Konstytucyjną, która przygotowuje roboczy projekt ustawy zasadniczej[1]. Przypuszczalnie nie będzie to jedyny projekt, gdyż KC Komunistycznej Partii Ukrainy, wykorzystując swoje prawo do inicjatywy ustawodawczej, również powołał komisję mającą przygotować alternatywny projekt nowej konstytucji republiki[2].

Przygotowanie i uchwalenie nowej konstytucji Ukrainy ma znaczenie nie tylko prawne, ale i polityczne. Po raz pierwszy od czasu ustaw konstytucyjnych Ukraińskiej Republiki Ludowej (UKL) i Związkowej Ukraińskiej Republiki Ludowej (ZUKL) z lat 1918–1919, ustawa zasadnicza republiki jest przygotowywana niezależnie, nie posiada zależności prawnych od konstytucji innych państw (jak to miało miejsce w przypadku konstytucji USRR z lat 1919, 1937 i 1978). Jedyną podstawę konstytucji ma stanowić „Deklaracja o suwerenności państwowej Ukrainy", która faktycznie utorowała drogę do stworzenia niezależnego państwa ukraińskiego.

Jest rzeczą charakterystyczną, że za przyjęciem „Deklaracji" opowiedziały się jednomyślnie wszystkie polityczne siły społeczeństwa ukraińskiego reprezentowane w Radzie Najwyższej USRR. Takiej jedności, istniejącej w ramach pluralizmu, nie było niestety na Ukrainie przy podejmowaniu podobnych uchwał ani w latach 1917–1920, ani w latach późniejszych. I może właśnie dlatego ujawniła się taka jednomyślność. W przeszłości jednak ciągłe walki różnych sił politycznych osłabiły ją i doprowadziły do ustanowienia władzy kolonialnej na

1 Por. „Radiańska Ukraina" 28 X 1990.

2 Por. „Hołos Ukrainy" 26 I 1991.

Ukrainie[3]. Jeżeli i obecnie w trakcie przygotowania i uchwalenia nowej konstytucji w republikańskim parlamencie wezmą górę partykularne partyjne interesy, możemy ponownie zaprzepaścić historyczną możliwość utworzenia suwerennego państwa ukraińskiego. Naszym zdaniem, historyczny kompromis i narodowa zgoda różnych sił politycznych ukraińskiego społeczeństwa powinny doprowadzić do tego, by ustawa zasadnicza stała się rzeczywiście odzwierciedleniem woli narodu ukraińskiego, a niezawisłe państwo ukraińskie posiadało trwałe podstawy prawne. W imię tej jedności jest niezbędne, by Rada Najwyższa pracowała nad oficjalnym projektem konstytucji, a partie polityczne dołączały propozycje szczegółowe, a nie całe projekty konstytucji, które by wynikały z ich ideologicznych punktów widzenia.

Jednym z podstawowych problemów przyszłej konstytucji jest umocnienie w niej statusu suwerennego państwa ukraińskiego. Ta kwestia posiada kluczowe znaczenie polityczne, przede wszystkim ze względu na powiązania z nowym związkiem byłych republik radzieckich.

Wiadomo, że Ukraina odmówiła podpisania umowy związkowej do czasu, kiedy zostanie uchwalona jej nowa konstytucja, kiedy określi się status suwerennego państwa ukraińskiego ze wszystkimi elementami władzy. Tak więc Ukraina może podpisać umowę tylko na zasadach „Deklaracji o suwerenności państwowej".

Suwerenne państwo ukraińskie może wejść do konfederacji lub innego związku międzynarodowo-prawnego (takiego jak Wspólny Rynek czy Brytyjska Wspólnota Narodów) jedynie bez ujmy dla swojej suwerenności. Jeśli idzie o wejście Ukrainy do federacji, to zachowanie pełnej jej suwerenności będzie poważnym problemem. Klasyczne federacje w krajach demokracji parlamentarnej praktycznie zrzekły się niezależności państwowej. Nie jest to jednak konieczne, jak wskazuje przykład Quebecu w Kanadzie.

Z tego wynika, że w zakresie niektórych umów także klasyczne federacje zachowują suwerenność swoich podmiotów. Nie jest jednak możliwe, by suwerenność taka była stałym elementem władzy podmiotów federacji. Dlatego zasady „Deklaracji o suwerenności państwowej Ukrainy" mogą być w pełni zachowane tylko w konfederacyjnym lub innym międzynarodowoprawnym związku suwerennych państw. Koncepcję tę wysuwa część posłów Ukrainy, zwłaszcza opozycyjnych. Specjalny wariant związku przedstawiono w projekcie „Umowy o współpracy państw", przygotowanym przez uczonych ukraińskich[4].

Nie jest wykluczone, że w trakcie redagowania tekstu umowy związkowej, wniesionej przez prezydenta ZSRR, zachowają się w niej elementy konfederalizmu (znajdowały się one również w „Umowie o utworzeniu ZSRR" z r. 1922). I ten przyszły związek może mieć charakter federacyjno-konfederacyjny, tzn. formę mieszaną. Spośród innych państw taką formę przyjęła Kanada, Jugosławia i Szwajcaria. Podmioty związku państwowego mają w niej praktycznie podwójny status: podmiotów federacji i podmiotów konfederacji. Ten wariant państwowego

---

[3] Zob. W. Wynnyczenko: *Widrodżennia nacyi,[w:] Istorija ukraińskoi rewolucyi (III 1917 – XII 1918 g.),* s. 328.

[4] Zob. „Hołos Ukrainy" 25 I 1991.

ustroju przyszłego związku suwerennych republik radzieckich mógłby być podstawowym kompromisem między tymi dwiema formami a obecnymi strukturami związkowymi. Nawiasem mówiąc, niektórzy zaliczają do podmiotów umowy związkowej także i ZSRR[5], co jest sprzeczne z logiką. Tak samo jest z problemem włączania autonomicznych republik. Przy takich umowach Ukraina powinna dokładnie określić swój udział w konkretnym związku. Delagat Ukrainy, S. Prawdenko, sądzi, że przy wejściu Ukrainy do przyszłego związku należałoby przestrzegać następujących warunków: 1) związek chciałby zachować dla siebie prawo decydowania o ewentualnym wyjściu Ukrainy ze składu ZSRR. Jednak nie związek a Ukraina będzie decydować, jaką decyzję podejmie na ten temat. To będzie problem samej Ukrainy;

2) związek zobowiązuje się nie ingerować w wewnętrzne sprawy Ukrainy jako suwerennego państwa;

3) związek przyzna kredyty na likwidację skutków awarii czernobylskiej, na rozwiązanie problemu Tatarów krymskich i szeregu innych tego typu spraw;

4) związek nie ingeruje w umowy Ukrainy z republikami;

5) umowa związkowa może być jednostronnie zerwana przez Ukrainę i nie będzie to oznaczało rzeczywistego odejścia Ukrainy ze związku[6].

W ten sposób u podstaw konstytucyjnego statusu suwerennego ukraińskiego państwa powinna leżeć koncepcja nie dopuszczająca do ograniczenia jej w zakresie suwerenności. Dlatego w ustawie zasadniczej Ukrainy należy podkreślić, że zasady jej suwerenności państwowej są nienaruszalne i począwszy od momentu jej uchwalenia odchodzenie od nich będzie nielegalne. Dotyczy to zarówno spraw narodowych, jak i związkowych. Wynika stąd, że tylko Ukraina decyduje o relacjach między interesami własnymi a związkowymi. Suwerenność związku w stosunku do republiki powinna być ograniczona – nie mogą istnieć żadne tajne pełnomocnictwa związku w stosunku do podmiotów umowy związkowej. To nie państwa suwerenne istnieją dla związku, ale związek dla tych państw.

Na marginesie podjęcia przez Radę Najwyższą Ukrainy uchwały o przywróceniu Krymskiej ASRR, będącej w składzie USRR, wynika problem wewnętrznej suwerenności Ukrainy. Krymska ASRR pretenduje do członka umowy związkowej i żąda części władzy państwowej[7]. Ogólnie mówiąc, utworzenie Krymskiej ASRR nie jest całkowicie zgodne z „Deklaracją o suwerenności państwowej Ukrainy", przewidującą jedynie utworzenie jednostek administracyjno-terytorialnych (jak: rada osiedla, osiedle, rejon, okręg). Ale przy wyborach delegatów ludowych z Ukrainy w r. 1990 wielu kandydatów w Okręgu Krymskim wypowiadało się za autonomią tego okręgu[8]. Praktycznie utworzenie Krymskiej ASRR jest początkiem federalizacji państwa ukraińskiego, ale nie narodowo-terytorialnej, lecz wyłącznie terytorialnej, gdyż Krymska ASRR nie tworzy państwa narodowościowego ani z punktu widzenie pierwotnego osiedlenia, ani rosyjskiego nasied-

---

[5] Zob. B. S. Kryłow, I. N. Kuzniecow, N. I. Michajłowa: *Koncepcyja Sojuznogo dogowora*, „Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo" 1990, nr 10, s. 6.

[6] Por. „Hołos Ukrainy" 2 II 1991.

[7] Por. „Hołos Ukrainy" 17 I 1991.

[8] Zob. „Krymskaja Prawda" I – II 1990.

lenia (mieszka tam większość rosyjska). Tak więc idea znanego ukraińskiego prawnika co do federacyjnego ustroju Ukrainy zaczyna się realizować w praktyce, choć niezupełnie w takiej formie, o jakiej myślał jej autor.

Rozumie się samo przez się, że w związku z odrodzeniem Krymskiej ASRR państwo ukraińskie odstąpi jej część władzy. Ale przecież nie suwerenności. Do tego jeszcze Krymska ASRR formalnie nie pretenduje. W swojej „Deklarcji co do prawnego i państwowego statusu Krymu" Rada Okręgowa Delegatów Ludowych mówiła tylko o odnowieniu państwowości w formie Krymskiej ASRR. W istocie zmian dotyczących statusu Krymu mieści się jednak chęć pozostania republiką związkową[9]. Dlatego należy jednoznacznie, wychodząc z „Deklaracji o suwerenności państwowej Ukrainy", rozwiązać problem Krymu. O ile referendum z 20 I 1991 r. na temat państwowego i prawnego statusu Okręgu Krymskiego ma fakultatywny charakter (gdyż lokalne władze reprezentują tylko lokalne interesy), Rada Najwyższa Ukrainy bowiem posiada prawo przeprowadzenia dodatkowych konsultacji z narodowymi wspólnotami Krymu oraz wyznaczenia jego statusu według „Deklaracji suwerenności państwowej Ukrainy", uwzględnienia interesów różnych narodów, a zwłaszcza pierwotnych mieszkańców Krymu. Być może, że Krymsko-Tatarski Autonomiczny Okręg był optymalną formą rozwiązania problemu narodowościowego tego terenu. Nazwa okręgu powinna mieć zabarwienie nacjonalne; nie przeszkadza temu fakt, iż obecnie pierwotni mieszkańcy stanowią tam mniejszość. W tej samej sytuacji są wszystkie okręgi autonomiczne w ZSRR.

Konstytucyjny status suwerennego państwa ukraińskiego byłby jednak niepełny bez ścisłego określenia cech, zadań i podstaw jego działalności. Praktyka taka funkcjonuje w wielu krajach demokracji parlamentarnej.

Przede wszystkim suwerenne państwo ukraińskie musi być państwem prawa. O tym mówi się w „Delaracji o suwerenności państwowej Ukrainy". W suwerennej Ukrainie należy zagwarantować priorytet prawa, podział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, realizację praw i wolności jednostki, wzajemną odpowiedzialność jednostki i państwa, ważną rolę sądu jako gwaranta praw człowieka i obywatela, także odpowiedzialność konstytucji oraz innych aktów normatywnych. Państwo prawa to rozsądne ograniczenie władzy publicznej w interesie obywateli i struktur społecznych. Takie interesy zabezpieczy nowa konstytucja Ukrainy.

Praktyka okresu *pieriestrojki* dowodzi, że Ukraina już staje się państwem prawa – powołano Trybunał Konstytucyjny jako gwaranta nadrzędności konstytucji w systemie prawnym państwa, ustalono gwarancje prawne w samorządach lokalnych, wydzielono jako jednostkę samodzielną Prokuraturę Ukrainy, odpolityczniono aparat sądowy itp. Zmiany te wyraźnie dowodzą ogólnej tendencji do tworzenia państwa prawa na Ukrainie.

Suwerenne państwo ukraińskie zostało powołane, aby służyć demokratycznym ideałom rządów parlamentarnych. Zgodnie z „Deklaracją o suwerenności państwowej" naród ukraiński jest jedynym źródłem władzy państwowej w republice. W imieniu całego narodu ukraińskiego może występować tylko Rada Najwyższa Ukrainy, nie może natomiast takiej roli pełnić żadna partia polityczna, organizacja społeczna, inne ugrupowanie czy osoba prywatna. Dlatego też, co

[9] Zob. „Krymskaja Prawda" 26 XII 1990.

się wiąże z tym ostatnim, „Deklaracja" nie dopuszcza do utworzenia republiki prezydenckiej z głową państwa wybieraną w wyborach powszechnych. Praktyka władzy ustawodawczej i wykonawczej na Ukrainie, historyczne doświadczenia Ukraińskiej Republiki Ludowej i Związkowej Ukraińskiej Republiki Ludowej przekonują, że parlamentarna republika stanowi optymalną formę władzy. To właśnie należy podkreślić w nowej konstytucji.

Wychodząc ze społecznego punktu widzenia, suwerenna Ukraina ma być państwem sprawiedliwości społecznej, w którym każdy obywatel może rozwijać swoje zdolności. Osoby żyjące w ciężkich warunkach powinny się spotykać z opieką państwa i społeczeństwa. To wszystko powinno być wyeksponowane w ramach socjalnych praw obywateli Ukrainy. Artykuły konstytucji oraz opieka społeczna mają być wyznacznikiem dla władzy prawodawczej i wykonawczej co do zabezpieczenia sprawiedliwości i ochrony społecznej.

W tym zakresie, traktując Ukrainę jako państwo socjalne, parlament republiki przygotował już i uchwalił wiele ustaw. Chodzi o ustawy dotyczące priorytetu rozwoju wsi, miejscowych rad i samorządów, statusu obywateli, którzy ucierpieli podczas katastrofy czarnobylskiej.

W nowej konstytucji Ukrainy niezbędne jest podkreślenie świeckiego charakteru państwa. Państwo świeckie (za takie na przykład uważa się Francja), to ważna cecha cywilizowanego społeczeństwa. Niesprawiedliwe byłoby uznanie za państwową jakiejkolwiek religii, jak to miało miejsce w przeszłości. Chodzi o ustalenie zasady równości obywateli wobec prawa, niezależnie od ich przekonań religijnych i stosunku do religii. Państwo świeckie zakłada nieingerencję państwa w sprawy religii oraz odwrotnie – religii w sprawy państwa. W warunkach zaostrzenia stosunków religijnych, np. na Ukrainie Zachodniej, zasada świeckiego charakteru państwa ukraińskiego będzie sprzyjać temu, aby dojście do władzy tych czy innych sił politycznych nie wpływało na podstawowy kierunek polityki państwowej, głoszącej równouprawnienie wszystkich wyznań wobec prawa.

Dla suwerennego państwa ukraińskiego ważne jest konstytucyjne umocnienie jego jednolitego charakteru. W „Deklaracji o suwerenności państwowej" mówi się, że Ukraina samodzielnie określa administracyjno-terytorialny podział republiki według zasad tworzenia jednostek narodowo-terytorialnych. Z „Deklaracji" zatem wynika, że Ukraina ma być państwem jednolitym oraz niepodzielnym. Znaczy to, że federacja w obrębie państwa ukraińskiego jest niedopuszczalna. „Deklaracja" nie wyklucza nadania poszczególnym okręgom autonomii prawodawczej w kwestiach aktualnych lokalnie (np. administracyjno-terytorialny podział okręgu, rozwój przemysłu lokalnego, rzemiosła, rynku). W ten sposób można by usunąć napięcia pomiędzy poszczególnymi okręgami oraz ustalić system samorządów lokalnych. Jednocześnie lokalne rady i komitety stałyby w centrum polityki regionalnej, ku czemu zresztą one stale dążą. Okręgowa autonomia zabezpieczałaby też funkcjonowanie lokalnych jednostek terytorialnych. Tak więc prawną podstawą ustroju państwowego suwerennej Ukrainy jest unitaryzm (jednolitość), połączony z autonomią regionów i jednostek administracyjno-terytorialnych.

Zgodnie z „Deklaracją o suwerenności państwowej" Ukraina ogłosiła oficjalnie, że zamierza istnieć jako państwo neutralne, które nie będzie uczestniczyło w żadnych blokach wojskowych i zobowiązuje się nie posiadać ani nie produkować broni jądrowej, a także nie starać się o nią. Odpowiednio do tego Ukraina

odnawia swoje prawa jako podmiot prawa międzynarodowego, występuje jako równoprawny partner w stosunkach międzynarodowych, czynnie zabiega o umocnienie pokoju ogólnoświatowego i bezpieczeństwa międzynarodowego, bierze bezpośredni udział w ogólnoeuropejskiej strukturze i w jednoczeniu się Europy. Te oraz inne aspekty występują w zagranicznej polityce państwa ukraińskiego[10]. Według przewodniczącego Rady Najwyższej Ukrainy, L. M. Krawczuka, dążenia republiki, np. by wnieść wkład w budowę ogólnoeuropejskiego domu „[...] w zupełności odpowiadają statusowi Ukrainy jako wielkiego europejskiego państwa, z jego priorytetem w polityce europejskiej włącza się ono do zadań umocnienia na naszym kontynencie atmosfery wzajemnego zrozumienia i konstruktywnej współpracy"[11].

Przytoczone wyżej cechy charakterystyczne suwerennego państwa ukraińskiego nie są jedyne. W „Deklaracji o suwerenności państwowej" mówi się, że państwo dąży do samodzielności ekonomicznej, troszczy się o rozwój kultury, bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne. Te cechy suwerennego państwa ukraińskiego także są ważne i wymagają zabezpieczenia konstytucyjnego. Powstaje problem, czy do nowej konstytucji Ukrainy należy włączyć tekst „Deklaracji o suwerenności państwowej" (11 odrębnych rozdziałów, jak się proponuje). Wydaje się, że po uwzględnieniu podstawowych elementów „Deklaracji" nie ma takiej potrzeby. Rzecz jasna, że w preambule nowej konstytucji należy wskazać na „Deklarację" jako na jej podstawowe źródło.

RÉSUMÉ

La proclamation faite le 16 juillet 1990 de la Déclaration de la souveraineté nationale de l'Ukraine a attiré la plus grande attention aux problèmes d'élaboration d'une nouvelle constitution de l'Etat. Cette déclaration a été soutenue par toutes les forces politiques de la société, et ce phénomène a été observé pour la première fois au lieu de la lutte de divers groupements, actuelle jusqu'alors.

Un des problèmes essentiels de la nouvelle constitution devrait se rapporter à la consolidation de l'Etat souverain de l'Ukraine, ce qui peut arriver grâce à l'admission des principes constitutionnels connus universellement dans les Etats contemporains de démocratie parlementaire. Parmi les principes du nouveau régime qui doivent être définis par la nouvelle constitution, l'auteur cite: celui de l'Etat de droit pour garantir la priorité du droit dans la vie de la société, celui de séparation des pouvoirs, celui d'une large réalisation des droits et des libertés civiques, celui du droit au tribunal compris en tant que garantie d'observation des droits de l'homme et du citoyen.

L'instauration du Tribunal Constitutionnel est la preuve qu'on a initié l'activité ayant pour but la garantie du régime de la légalité. On observe une tendance à dépolitiser les tribunaux et à former la garantie de l'autonomie locale.

On considère que la nation est la source unique du pouvoir dans l'Etat et c'est le parlement qui agit en son nom, et non pas le parti politique ou l'organisation sociale. La république parlementaire est une forme la plus convenable d'organisation du pouvoir démocratique que l'Ukraine doit approuver. Elle serait un Etat de justice sociale, et le principe ainsi formulé devrait être la directive de fonctionnement du pouvoir législatif et exécutif.

La constitution doit garantir la laïcité de l'Etat et le principe d'égalité des citoyens envers le droit.

---

[10] Zob. *Pro realizaciju Deklaracii pro derżawnyj suwerenet Ukrainy w sferi zownisznych znosyn*. Postanowa Werchownoi Rady Ukraińskoi RSR wid 25 hrudnia 1990 r. „Widomosti Werchownoi Rady Ukraińskoi RSR" 1991, nr 5, s. 25.

[11] Zob. „Hołos Ukrainy" 9 II 1991.